



## Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:

**Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

### Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra  
hacer obras derivadas

### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

**Atención a la Población en Pobreza - Comparativo entre Colombia y Chile**

**Nicolás Pinilla Amaya**

**Universidad Católica de Colombia**

**Esta Investigación se realizó por el estudiante con código 319927 para cumplir con los requerimientos académicos pertinentes, habiendo sido su Monitor el Docente Andrés Rodrigo Santana Murcia.**

**Correspondencia: [npinilla27@ucatolica.edu.co](mailto:npinilla27@ucatolica.edu.co).**

**Bogotá D.C. mayo 2019**

## **Tabla de contenido**

Presentación,	6
Marco Referencial,	7
Marco Teórico,	7
Marco Histórico,	15
Descripción de la Entidad,	19
Objeto Social,	19
Misión y Visión,	20
Objeto de la Práctica (Propósito y Objetivos),	21
Síntesis de las funciones desempeñadas en el cargo,	22
Metodología empleada en la Investigación,	23
La Investigación y sus resultados,	24
Motivos que llevaron a seleccionar el tema de Investigación,	24
Resumen y Palabras Clave,	25
Planteamiento del Problema,	26
Objetivos de la Investigación,	27
Investigación Temática,	28
Conclusiones y recomendaciones,	37
Glosario,	39
Bibliografía,	41

**Lista de tablas**

Tabla 1. *Métodos para identificar personas multidimensionalmente pobres, 8*

Tabla 2. *Criterios para tomar esta metodología, 11*

Tabla 3. *Dimensiones Índice de pobreza multidimensional en Colombia, 13*

Tabla 4. *Evolución programa familias entre el año 2000 y 2014, 30*

Tabla 5. *Programas de superación de pobreza en Chile con su cobertura, 31*

### **Lista de Figuras**

*Figura 1.* Dimensiones y logros de la Red UNIDOS, 29

*Figura 2.* Matriz de cobertura de programas en Chile, 32

*Figura 3.* Población atendida por Prosperidad Social, 33

*Figura 4.* Evolución de la pobreza extrema y multidimensional en Colombia 2010-2017,  
34

*Figura 5.* Evolución de la pobreza extrema y multidimensional en Chile 2011-2017, 35

## **Presentación**

El presente Informe Final de Práctica es el resultado de una Investigación acerca de las políticas públicas con las cuales países como Colombia y Chile buscan erradicar la pobreza extrema y la pobreza multidimensional en sus territorios, siendo uno de los objetivos de la Investigación identificar – en una primera instancia - las políticas y su impacto, para al final establecer cuál ha sido la eficiencia de estas.

El Documento contempla en la primera parte un desarrollo conceptual de los términos y metodologías para medir la pobreza en ambos países, y una breve revisión de literatura relacionada con la pobreza, su evolución y algunos resultados obtenidos desde que se adoptan los objetivos del milenio en su agenda gubernamental.

De igual manera, se realiza una descripción de la Entidad donde se realizó la etapa práctica y las funciones desempeñadas allí, para terminar con el desarrollo de la investigación observando las acciones, los programas y el impacto en los índices de pobreza que logró dicha Entidad, para poder llegar así a conclusiones y recomendaciones.

## **Marco Referencial**

### **Marco teórico**

La presente Investigación compara las diferentes políticas públicas, programas o estrategias dirigidas a la población vulnerable, las cuales persiguen la superación de la pobreza en todas sus formas. En ese sentido, es necesario aclarar algunos conceptos claves que se abordaran a lo largo del texto, como lo son la pobreza en sus diferentes formas.

Por lo anterior, el primer término que se abordará es el de la pobreza, del cual una de las primeras definiciones que se tendrá en cuenta es la citada en el libro, El Camino recorrido: Diez años Familias en Acción, elaborado por la antigua Agencia Presidencial para la Acción Social la cual dice:

“El concepto de pobreza es amplio y ambiguo, implica la determinación de las condiciones para satisfacer las necesidades, derechos, libertades y capacidades de las personas para su clasificación como pobres o no pobres, dentro de un contexto político, económico, cultural y social. La pobreza, en un sentido multidimensional, se reconoce como la carencia de capacidades, condiciones o dotaciones iniciales de las personas para ejercer sus derechos y satisfacer sus necesidades físicas, intelectuales y espirituales, que les permitan participar en forma autónoma, libre e incluyente en la sociedad” (Agencia Presidencial para la Acción Social, 2010).

A partir de esta definición que aborda la pobreza como las privaciones de ciertas capacidades o condiciones, es necesario hablar del índice de pobreza multidimensional, método que es aceptado en Colombia para medir la pobreza, el cual viene determinado por la metodología AF Alkire y Foster la cual “Propone un método comprehensivo de

identificación, denominado punto de corte dual y un método de agregación que se deriva de los indicadores FGT ajustados a la naturaleza multidimensional” (Angulo Salazar, Díaz Cuervo, & Pardo Pinzon, 2011). A su vez, los autores hablan de unos pasos los cuales son:

### **Identificación**

En este paso se tienen en cuenta tres tipos de métodos para identificar la población multidimensionalmente pobre. A continuación, se sintetiza la información:

Tabla 1

#### *Métodos para identificar personas multidimensionalmente pobres*

<b>Método</b>	<b>Criterios</b>
Unidimensional	Agrega los logros de distintas dimensiones en una sola variable de bienestar y utiliza un punto de corte agregado que se aplica sobre el puntaje para determinar quién es pobre
	Una desventaja identificada en el método unidimensional es la pérdida de información sobre las privaciones específicas
Unión	Una persona se considera pobre si sufre privación en al menos una de las dimensiones
	Se puede identificar como pobre una persona que no lo es, a causa de una privación en una dimensión
Intersección	La persona es identificada como pobre si sufre privación en todas las dimensiones del indicador
	El enfoque, al ser tan exigente, identifica solo una parte muy pequeña de la población
Corte dual	Se establece un punto de corte en cada dimensión para identificar las personas con privación en cada dimensión



	Se define un punto de corte que determina el número de privaciones que debe enfrentar una persona para ser considerada pobre
	El método permite establecer un punto de corte intermedio entre al menos una privación y todas las privaciones

Fuente: Datos básicos tomados de (Angulo Salazar, Díaz Cuervo, & Pardo Pinzon, 2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010, Colombia 8 de noviembre 2011.

En el método de Alkire y Foster, el individuo es el objeto de análisis, mientras en Colombia la metodología fue adaptada para que fuera el hogar.

### **Agregación**

En esta etapa la metodología se cimenta en los indicadores FGT, los cuales fueron desarrollados por James Foster, Joel Greer y Erik Thorbeck y para el método AF se adaptaron a un contexto multidimensional, es decir, ir más allá de un aspecto monetario e involucrar condiciones de habitabilidad, educación, salud, entre otras. A continuación, se observarán los indicadores:

- **Tasa de Recuento (H)**

También denominada tasa de incidencia de la pobreza multidimensional, este indicador tiene ciertas dificultades, pues si un hogar pobre adquiere una privación que antes no tenía H no se cambia.

$$H = q/n, \text{ donde:}$$

q: número de personas que sufre privaciones  
N: población total

- **Tasa de recuento ajustada (M0)**

Este indicador ajusta información sobre el número de personas multidimensionalmente pobres y la proporción de privaciones que sufren las personas. Si un hogar considerado pobre adquiere una privación, A aumenta ocasionando un aumento en M0.

$$M0 = H * A, \text{ donde:}$$

A: promedio de la proporción de las privaciones entre los pobres.

- **Brecha ajustada (M1)**

Refleja la incidencia, la intensidad y la profundidad de la pobreza. Si un hogar pobre multidimensional sufre una desmejora en una dimensión con privación, entonces M1 aumentará.

$$M1 = H * A * G, \text{ donde:}$$

G: promedio de todas las dimensiones en las cuales los pobres sufren privaciones.

- **Severidad (M2)**

El indicador asigna un mayor peso a la profundidad de la pobreza de los más pobres. Con esto, le agrega a M1 un reflejo de la magnitud de la brecha al interior de los pobres.

$$M2 = H * A * S, \text{ donde:}$$

S: promedio de las brechas normalizadas elevadas al cuadrado, sobre el total de las dimensiones en la cuales los hogares pobres sufren privaciones.

Con lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación propone para Colombia el índice de pobreza multidimensional con base a la metodología Alkire y Foster, bajo la justificación conceptual de que esta metodología brinda “la posibilidad de analizar múltiples dimensiones de la pobreza que son experimentadas simultáneamente por los hogares” (Angulo Salazar, Díaz Cuervo, & Pardo Pinzon, 2011), a continuación se observarán otros atributos que son considerados útiles:

Tabla 2

*Criterios para tomar esta metodología*

Utilidad	Criterio
Consistencia de los perfiles de pobreza Multidimensional	Las medidas AF tienen una estructura explícita de propiedades axiomáticas, útiles para el análisis de la pobreza multidimensional. Se interpreta este atributo como una fortaleza para los perfiles que usan ambas medidas de forma complementaria.
Comprensión	La posibilidad de utilizar un índice multidimensional, que configure junto con las medidas monetarias de pobreza un análisis completo y que iguale o se aproxime a estas en facilidad de comprensión, por parte del público no especializado
La posibilidad de incluir directamente dimensiones constitutivas de la calidad de vida y variables susceptibles de ser impactadas por acciones de política pública	Permite incluir estas dimensiones de tal forma que el indicador se aproxime a los objetivos centrales de la política social
Facilita la rendición de cuentas. De lo multidimensional a lo multisectorial	Permite utilizar la metodología AF como instrumento de seguimiento y monitoreo de las acciones de política pública para la reducción de la pobreza

Fuente: Datos básicos tomados de (Angulo Salazar, Díaz Cuervo, & Pardo Pinzon, 2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010, Colombia 8 de noviembre 2011.

Continuando con las implicaciones de la metodología para el caso colombiano y como se mencionó con anterioridad, la unidad de medición son los hogares y no un individuo, según los autores (Angulo Salazar, Díaz Cuervo, & Pardo Pinzon, 2011); esta decisión se toma por la orientación y el diseño que tienen los instrumentos de política pública encaminados a reducir la pobreza, a su vez expone justificaciones puntuales como lo son:

- El ejercicio de corresponsabilidad de la Constitución Política entre la familia, la sociedad y el Estado. Cabe aclarar que hogar no es igual a familia, pero según la encuesta de calidad de vida de 2008 el 82% de los hogares son familiares.
- Los programas y estrategias para la reducción de pobreza en Colombia se enfocan en el hogar y no en personas de forma aislada, ejemplo de esto “La Red para la Superación de la Pobreza Extrema (UNIDOS) tiene el objetivo de asegurar que las familias en pobreza extrema puedan acceder a todos los programas a los cuales son elegibles; para lograr el objetivo, la estrategia cuenta con un acompañamiento a las familias por parte de un cogestor” (Angulo Salazar, Díaz Cuervo, & Pardo Pinzon, 2011).

Con estas justificaciones que se han venido hablando, en Colombia se definen cinco dimensiones para medir la pobreza multidimensional, las cuales se traducen en quince indicadores. A continuación, se observa cada dimensión con sus respectivos indicadores y sus criterios.

Tabla 3

*Dimensiones Índice de pobreza multidimensional en Colombia*

<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Definición</b>
Condiciones educativas del hogar	Bajo logro educativo	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar donde la educación promedio de las personas mayores de 15 años es menor a 9 años de educación.
	Analfabetismo	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar en el que hay, al menos, una persona de 15 años y más que no sabe leer y escribir.
Condiciones de la niñez y la juventud	Inasistencia escolar	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar que tiene, al menos, un niño entre 6 y 16 años que no asiste a una institución educativa.
	Rezago escolar	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar que tiene, al menos, un niño entre 7 y 17 años con rezago escolar (número de años aprobados inferior a la norma nacional)
	Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar que tiene, al menos, un niño de 0 a 5 años sin acceso a todos los servicios de cuidado integral (salud, nutrición y cuidado)
	Trabajo infantil	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar que tiene, al menos, un niño entre 12 y 17 años trabajando
Trabajo	Desempleo de larga duración	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar que tiene, al menos, una persona de la Población Económicamente Activa (PEA) desempleada por más de 12 meses
	Empleo informal	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar que tiene, al menos, un ocupado sin afiliación a pensiones.
Salud	Sin aseguramiento en salud	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar que tiene, al menos, una persona mayor de 5 años que no se encuentra asegurada en salud.

	Barreras de acceso a servicios de salud dada una necesidad	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar que tiene, al menos, una persona que en los últimos 30 días tuvo una enfermedad, accidente, problema odontológico o algún otro problema de salud, que no haya implicado hospitalización y que para tratar este problema no acudió a un médico general, especialista, odontólogo, terapeuta o institución de salud.
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda	Acceso a fuente de agua mejorada	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar que no cuenta con servicio de acueducto. En el caso de los hogares rurales, una persona se considera privada si el agua la obtienen de pozo sin bomba, agua lluvia, río, manantial, carro tanque, aguatero u otra fuente.
	Eliminación de excretas	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar que no cuenta con servicio público de alcantarillado. En el caso de los hogares rurales, cuentan con inodoro sin conexión, bajamar o no tienen servicio sanitario.
	Pisos	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar, cuya vivienda cuenta con pisos de tierra
	Paredes exteriores	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar cuya vivienda cuenta con paredes de madera burda, tabla, tablón, guadua u otro vegetal, zinc, tela, cartón, desechos o no tiene paredes. Un hogar rural se considera en privación, si su vivienda cuenta con paredes de guadua u otro vegetal, zinc, tela, cartón, desechos o no tiene paredes.
	Hacinamiento crítico	Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar donde hay tres o más personas por cuarto. Un hogar rural se considera en privación, si hay más de tres personas por cuarto.

Fuente: Datos básicos tomados de (DANE, 2018). Boletín técnico Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia año 2017, Bogotá D.C 22 de marzo 2018.

### **Marco Histórico**

La pobreza es una problemática que ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad, de igual manera, es un tema de alta importancia actualmente en la mayoría de los países a nivel mundial. Este interés de disminuir las tasas de pobreza llega al mundo en el año 2000, cuando varios países se reúnen en la sede de New York de las Naciones Unidas y pactan ocho objetivos para reducir este problema, el primero de ellos era “Erradicar la pobreza extrema y el hambre” y a raíz de este suceso los diferentes gobiernos en el mundo adoptaron estos objetivos en sus planes de desarrollo para cumplir con las metas establecidas.

Para el cumplimiento de este objetivo, Colombia se destacó en la disminución de estos indicadores, “entre 2002 y 2014 la tasa de incidencia de la pobreza monetaria se redujo desde niveles cercano al 50% hasta 28,5%” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015). Esto representó que un poco más de 6.5 millones de personas salieran de la pobreza. Esto no fue todo, pues el 17,7% de personas que se encontraban en pobreza extrema para el 2002 llegaron a ser apenas el 8,1% para 2014. Colombia fue uno de los países latinoamericanos con mejor progreso.

De igual manera, aunque Colombia cumplió con la meta trazada, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo plantea ciertos desafíos. El primero de ellos es cerrar las brechas geográficas, poblacionales y de género, haciendo especial énfasis en el sector rural; y el segundo consolidar una clase media boyante. El informe realizado para Colombia deja el siguiente enunciado:

“El país debe redoblar sus esfuerzos para fortalecer el porcentaje de población que, aunque actualmente no es pobre, sí es vulnerable, en pro de conformar una clase media robusta. La razón es que la población

categorizada como vulnerable está altamente expuesta a choques económicos, (desempleo, enfermedad, accidente, etc.) por lo que su probabilidad de recaer en la pobreza es significativamente alta. Para esto será fundamental trabajar desde una perspectiva de progreso multidimensional, encaminada a ampliar el espectro de capacidades de estas personas: el abandono definitivo de la pobreza no se logra con un incremento temporal de los ingresos sino alimentando la resiliencia. Fortaleciendo la capacidad de aguantar los embates de las crisis económicas o sociales” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015).

Por otra parte, Chile es un país que desde 1990 ha trabajado fuertemente para disminuir esta problemática de la pobreza, pues para ese año el 20,4% de la población vivía con menos 1,75 dólares al día y el 10,6% con menos de 1,25 dólares. Para el año 2000 estos indicadores habían disminuido a 5,8% y 3,2% respectivamente. El reto para Chile en materia de pobreza se podría decir no era tan amplio, pero igual debía cumplir con el objetivo.

Por lo anterior, Chile trabajó fuertemente en esto y logró erradicar la pobreza de gran manera, pues para el 2011 el país disminuyó la tasa de personas con menos de 1,75 dólares a 1,1%, equivalente a una población de 170.000 personas; y en personas con menos de 1,25 dólares al día situó el indicador en 0,6%. A su vez, el Ministerio de Desarrollo Social de Chile plantea ciertos desafíos en materia de desigualdad en la distribución de ingresos por lo cual considera:

“Se requiere de mediciones que permitan reconocer adecuadamente la población en situación de pobreza y sus características, de modo de diseñar políticas y programas adecuados para enfrentar este problema. Frente a ello la presidenta Bachelet tomó la decisión de actualizar la metodología de medición de la pobreza por ingresos utilizada en el país y avanzar hacia una medición multidimensional del bienestar, que contribuya a un adecuado



diagnóstico de la realidad social de la población y al diseño de políticas y programas públicos pertinentes a las necesidades de las personas” (Ministerio Desarrollo Social, 2014).

En esta mención, es importante destacar el cambio de metodología para la medición de la pobreza en Chile, pues se basaba inicialmente en un sistema monetario y a partir del 2015 se construye el índice de pobreza multidimensional, el cual es similar al de Colombia, aunque con algunas dimensiones más, pero estas se contrastarán más adelante.

Hasta el 2014 estos dos países habían cumplido con sus metas de para disminuir la pobreza en cada país, pero el mundo no se iba a quedar allí no más; es por esto que en el año 2012 al ver el avance se plantean nuevos objetivos dentro de un marco de Desarrollo Sostenible; y en el 2015, en la cumbre de Nueva York, se adoptan 17 objetivos nuevos, donde el número uno sigue en relación con la pobreza y establece poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. A su vez, se diferencian estos objetivos y le suman a la agenda social de los del Milenio factores como el crecimiento económico y la protección del medio ambiente.

En Colombia, desde el plan de desarrollo del gobierno 2014-2018 se adoptaron estos objetivos y en las bases del plan 2018 - 2022. también contemplan como referencia la agenda 2030 para el diseño y aplicación de las políticas públicas. En Chile el programa de Gobierno también incluye los objetivos del desarrollo sostenible, en 8 de sus metas está vinculada la pobreza y en el objetivo de Paz, justicia e instituciones sólidas contemplan 47 metas del programa.

A su vez, una de la Entidades encargadas en lograr estas metas en Colombia es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el cual tiene a su cargo ciertos programas como: Familias en Acción, Jóvenes en Acción y la estrategia UNIDOS, la

cual “busca asegurar que los hogares más pobres y vulnerables del país puedan superar las condiciones que los mantienen en pobreza y pobreza extrema, consolidando sus capacidades para el desarrollo y el ejercicio de sus derechos” (Prosperidad Social, 2018).

En Chile el Ministerio de Desarrollo Social cuenta con varios programas para la población en pobreza extrema, como para pobres y vulnerables: se destacan programas como: Chile Crece Contigo y Chile Solidario, y acciones que van desde Becas de estudio, Bonificación a la contratación de jóvenes, como también la capacitación de adultos, hasta pensión básica solidaria.

El análisis de cada uno de estos programas y acciones, como su contrastación, se realizará en un apartado más adelante, a fin de poder verificar la eficiencia de estos países en materia de política pública encaminada a la superación de la pobreza extrema.

## **Descripción de la Entidad**

### **Objeto Social**

Prosperidad Social es un organismo del Gobierno Nacional que busca fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica. Para lograr estos postulados, Prosperidad Social trabaja en la formulación de políticas sociales y además realiza “la coordinación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Centro de Memoria Histórica” (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, s.f.).

### **Naturaleza Jurídica**

De acuerdo con el Decreto 4155 de 2011, por el cual la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional se transforma en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), fija su objetivo de la siguiente manera:

*“El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de*

*la Ley 1448 de 2011, las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes” (DPS, 2011).*

**Misión**

Diseñar, coordinar, e implementar políticas públicas para la inclusión social y la reconciliación (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2011).

**Visión**

Para el año 2025 se habrá erradicado la pobreza extrema y contribuido a la inclusión social y a la reconciliación (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2011).

## **Objeto de la Práctica**

### **Propósito de la Práctica**

La práctica laboral se realiza por medio de la suscripción de la resolución 00209 del 24 de enero de 2019, por la cual se hace una vinculación formativa en el marco del programa Estado Joven, creado mediante Resolución No. 4566 de 2016, el cual resuelve:

*“Vincular formativamente a el estudiante NICOLAS PINILLA AMAYA, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.233.892.047, en la práctica laboral ordinaria No. 1625961901-89, Economía, ubicada en la dirección de Gestión y Articulación de la Oferta Social en el Grupo Interno de Trabajo Articulación de la Oferta Publica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en la ciudad Bogotá, de conformidad con lo previsto en la parte motiva de la presente Resolución” (Resolución 00209, 2019).*

## **Objeto de la Práctica**

### **Propósito de la Práctica**

En primera instancia, aplicar los conocimientos adquiridos durante la época de estudio en un sector real, identificando la aplicación y el alcance de estos, y adquirir un aprendizaje del trabajo desempeñado en dicho grupo.

### **Objetivo de la Práctica**

Apoyar el seguimiento y análisis de resultados sobre las actividades de gestión y articulación de la oferta pública realizada por Prosperidad Social.

### **Síntesis de las funciones desempeñadas en el cargo**

- Apoyar el seguimiento a la implementación de las ofertas y programas gestionados por Prosperidad Social con el equipo territorial y nacional de la Dirección.
- Apoyar las actividades de planeación y seguimiento a la ejecución del grupo de Oferta Pública.
- Apoyar el análisis de información y producir documentos y reportes de acuerdo con sus competencias.
- Presentar propuestas de diseño de herramientas de captura de información y procesar bases de datos en Excel.

### **Metodología empleada en la Investigación**

Esta Investigación tendrá un enfoque cualitativo - cuantitativo, pues se busca estudiar y analizar las políticas públicas para la superación de la pobreza en Colombia y Chile, así como estudiar y analizar diferentes cifras que tengan relación con el impacto de estas. El proceso se desarrollará con las técnicas de revisión documental, de la evolución e implementación de acciones y programas en los países mencionados, con el fin de reducir la pobreza. Los medios para realizar estas comparaciones serán cifras estadísticas y gráficas, a partir de los conceptos básicos de los índices de pobreza monetaria y de pobreza multidimensional de los dos países.

## **La Investigación y sus Resultados**

### **Motivos que llevaron a seleccionar el tema de Investigación**

La pobreza es una de las principales problemáticas en la agenda de todo gobierno, pero hasta comienzos del siglo XX toma la importancia necesaria, cuando la Organización de las Naciones Unidas fija los Objetivos del Milenio en el año 2000, pues su objetivo número uno es “erradicar la pobreza extrema y el hambre”, razón por la cual los diferentes gobiernos del mundo han venido aplicando diferentes políticas y programas para lograr el cumplimiento de estos objetivos y en especial el de mitigación de la pobreza.

Por otra parte, en la Conferencia sobre desarrollo sostenible celebrada en 2012, la cual tuvo lugar en Brasil, se decide trabajar en nuevos objetivos, por lo que en años posteriores se fijan los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales son diecisiete y el número uno es Poner fin a la Pobreza en todas sus formas. Por lo tanto, estos siguen guardando relación con los Objetivos del Milenio y la pobreza sigue siendo un eje fundamental; también los gobiernos acuerdan una agenda para 2030 comprometiéndose a disminuir esta en ciertos niveles.

Por lo anterior, la razón principal de realizar esta investigación es identificar las diferentes políticas públicas, programas o estrategias que aplican o han aplicado los gobiernos de Colombia y Chile, encaminadas a superación de la pobreza en todas sus formas, como también la atención que ofrece a la población más vulnerable.

A su vez, conocer y analizar a fondo estas medidas, determinando la viabilidad de estas y dar recomendaciones de acuerdo con una comparación entre países y los resultados de estas en su país de origen.



## **Resumen y Palabras Clave**

### **Resumen**

La pobreza es un problema común que se ha presentado en los países de Latinoamérica en las últimas décadas. Es por eso que los gobiernos han creado múltiples programas y estrategias para reducir esta problemática. La presente Investigación abordará los casos de Colombia y Chile, países que a lo largo de estos años han diseñado estrategias para atender estas poblaciones en pobreza extrema o multidimensional, desde diferentes sectores, los cuales abarcan desde la primera infancia hasta la población de adultos mayores; además se tendrán en cuenta los sustentos teóricos para la definición y medición de pobreza en estos países.

**Palabras clave:** pobreza extrema, Pobreza Multidimensional, Transferencias monetarias condicionadas.

**Planteamiento del problema**

Como se ha venido abordando a lo largo del documento, la pobreza es una problemática en la que todo gobierno, en este caso los gobiernos colombiano y chileno, han centrado su atención durante varios años; de allí nace la importancia del diseño de políticas públicas encaminadas a disminuir esta problemática desde los diferentes sectores. Prosperidad Social es la entidad encargada en Colombia para la atención de la población en pobreza; a su cargo están los programas de transferencias monetarias y la Red Unidos, la cual es la ruta para la superación de pobreza extrema en Colombia.

Por lo anterior, es necesario establecer cuál es el impacto y los resultados en la disminución de la pobreza extrema en Colombia, y realizar una comparación con el modelo de superación de pobreza y los programas encaminados a lo mismo en Chile, estableciendo qué programas, proyectos o acciones han implementado en Chile y que podrían ser implementados en Colombia, a fin de mejorar la atención de la población en condición de pobreza extrema y de mayor vulnerabilidad.

## **Objetivos de la Investigación**

### **Objetivo General**

Comparar las políticas públicas y programas aplicados para atender la población en pobreza extrema y multidimensional aplicados en Colombia y Chile, identificando aquellos que han sido exitosos en Chile y que podrían facilitar el replanteamiento de las políticas, programas y acciones puntuales en Colombia.

### **Objetivo Específicos**

- Analizar las políticas, programas y proyectos aplicados en Chile y sus resultados.
- Determinar el impacto de las políticas, programas y proyectos en los dos países.
- Seleccionar principios de política, programas, proyectos y acciones puntuales del ámbito chileno que puedan ser aplicados en nuestro medio, para el mejoramiento de la atención a la población en condición de vulnerabilidad y pobreza extrema.

### **Área específica de la Investigación**

Como se ha dicho anteriormente, el objetivo es identificar y contrastar las políticas aplicadas a la superación de la pobreza extrema y multidimensional en Colombia y Chile, por eso, en este apartado, se revisará cada una de ellas y se observará cuáles son sus resultados e impacto, para al final determinar su eficiencia y poder establecer si es posible acoger alguna de las políticas chilenas en Colombia.

Como se mencionó con anterioridad, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, dentro de sus objetivos está la reducción de la pobreza y pobreza extrema. De igual manera, es la cabeza del sector de inclusión social y reconciliación, y a la Entidad se encuentran adscritas la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Centro de Memoria Histórica. Para el caso de Chile, el encargado de diseñar y aplicar este tipo de políticas es el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

En Colombia se diseñó para el 2007 la Red Juntos, cuyo objetivo era claro: la superación de la pobreza, dándole la opción a la población de acceder a los diferentes programas del Gobierno. Con el tiempo ésta Entidad se fue modificando: en el año 2016, a través de la ley 1785, define nuevos procedimientos y pasa a llamarse la Red UNIDOS; básicamente las modificaciones se presentaron en sus dimensiones y logros, disminuyéndolos y haciéndolos más viables, estableciéndole a las entidades territoriales la formulación de marcos de lucha, los cuales se identificaban con las ofertas pertinentes encaminadas a la superación de los logros de la estrategia y a su vez a la superación de las privaciones del índice de pobreza multidimensional (Salud, Educación, habitabilidad,

niñez y juventud, y trabajo), Prosperidad Social era la encargada de la secretaria técnica en la construcción de estos documentos.



Fuente: tomado de (Prosperidad Social, 2017), Guía general estrategia de acompañamiento familiar y comunitario, Bogotá D.C. 2017

**Figura 1** Dimensiones y logros de la Red UNIDOS

Como se observa en la figura anterior, se encuentran las dimensiones y logros que contempla la Red UNIDOS, para los hogares que son acompañados por esta estrategia; su promoción depende de haber alcanzados los logros requeridos, los cuales son once (11), de los cuales seis (6) están relacionados directamente con las privaciones del IPM, a fin

de superar la línea de pobreza extrema monetaria, según el dominio geográfico, y no ser pobre multidimensionalmente.

De igual manera, en Colombia se diseñó un programa llamado Familias en Acción, el cual se implementó en el año 2000 y se desarrolló por 10 años; luego entre 2011 y 2012, se ejecutó una fase transitoria, mientras se rediseñaba para comenzar, desde el 2013, con más Familias en Acción. El objetivo de este programa básicamente es una transferencia monetaria condicionada, para fortalecer la formación del capital humano, la movilidad social, el acceso a programas de educación y, todo esto, para la superación de la pobreza extrema y multidimensional. A continuación, se ve el avance de Familias en acción:

Tabla 4

*Evolución programa familias entre el año 2000 y 2014*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cobertura geográfica															
Número municipios	2	368	621	627	627	702	848	1.086	1.093	1.099	1.099	1.099	1.099	1.102	1.103
Familias inscritas	1.403	246.580	407.330	411.796	411.796	552.308	777.876	1.594.900	1.708.606	2.625.113	2.564.753	2.437.952	2.043.588	2.659.327	2.701.250
Gasto (millones pesos)	N/A	97.353	160.820	162.583	162.583	218.059	307.116	391.492	1.038.282	1.432.697	1.516.203	1.331.231	141.573	1.492.142	1.679.554

Fuente: Datos básicos tomados de (Tassara, Ibarra, & Vargas FAulbaum, 2015). Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?, Madrid, octubre 2015.

Como se observa en la tabla anterior, el programa Familias en Acción en 14 años logró abarcar prácticamente todo el territorio Nacional, atendiendo más de 2.7 millones de familias. Tales circunstancias desmedidas se han originado por falta de claridad en la promoción de familias, originándose un aumento significativo en el gasto público y un asistencialismo permanente.

Comentadas algunas de las acciones en Colombia, sigue el caso de Chile. Allí se encuentra el sistema de protección social “Protege”, el cual es una agrupación de varias entidades con diferentes programas, de acuerdo a las etapas del ciclo de vida y la situación de pobreza. De igual manera, algunos de sus programas van más allá de solo población en pobreza o vulnerable. A continuación, se observan estas distribuciones:

Tabla 5

*Programas de superación de pobreza en Chile con su cobertura*

	Pobreza extrema	Pobres y vulnerables	Universal
Niños y niñas	Chile Crece Contigo		Plan AUGE
Jóvenes	Becas de estudio		
	Bonificación a la contratación de jóvenes		Seguro de cesantía
	Subsidios de vivienda		
Adultos	Bonificación a la contratación y capacitación		Seguridad social contributiva: pensiones y salud
Adultos mayores	Pensión Básica Solidaria		
Longitudinal	Chile Solidario		Bono por hijo

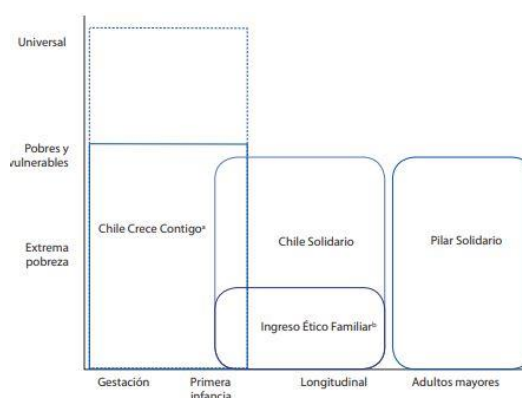
Fuente: Datos básicos tomados de (Tassara, Ibarra, & Vargas FAulbaum, 2015). Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?, Madrid, octubre 2015.

De igual manera, la lucha contra la pobreza en Chile a consistido en transferencias monetarias focalizadas desde el siglo pasado, pero llevo a un aumento de la deuda, por lo que para el año 2000, cuando esta estaba un poco saldada, se comienza con la construcción de esta red de protección social, enfocando todo a las principales problemáticas que determinan la pobreza. Por lo anterior, en 2002 se formuló un seguro de desempleo para apoyar a las personas en esta condición y más adelante el programa Chile Solidario, el cual busca la incorporación de familias y personas en situación de pobreza a diferentes programas sociales para mejorar sus condiciones de vida.

Uno de los programas desarrollados en los últimos años es: Ingreso Ético Familiar, el cual modifica un poco las transferencias condicionadas, pues los subsidios que entregarían serían superiores a los bonos de protección y a los de Chile solidario. De igual manera, se agregan las intervenciones familiares que llevan oferta complementaria en varias dimensiones como educación, salud y vivienda que complementan los incentivos monetarios que simplemente están dirigidos a la pobreza extrema.

Por lo anterior, las ofertas complementarias mitigan las causas de la pobreza en el corto y mediano plazo, las cuales se relacionan con un aspecto más multidimensional. Este programa quizás es un poco más completo que los anteriores y uno de los factores claves es la promoción de las familias, pues no es un beneficio permanente, sino por el contrario tiene una duración que va desde los 12 meses o máximo 24 meses.

A continuación, se presenta una matriz comparativa de los países con sus programas más pertinentes y la cobertura de estos. Comenzando con Chile se tienen la siguiente distribución:

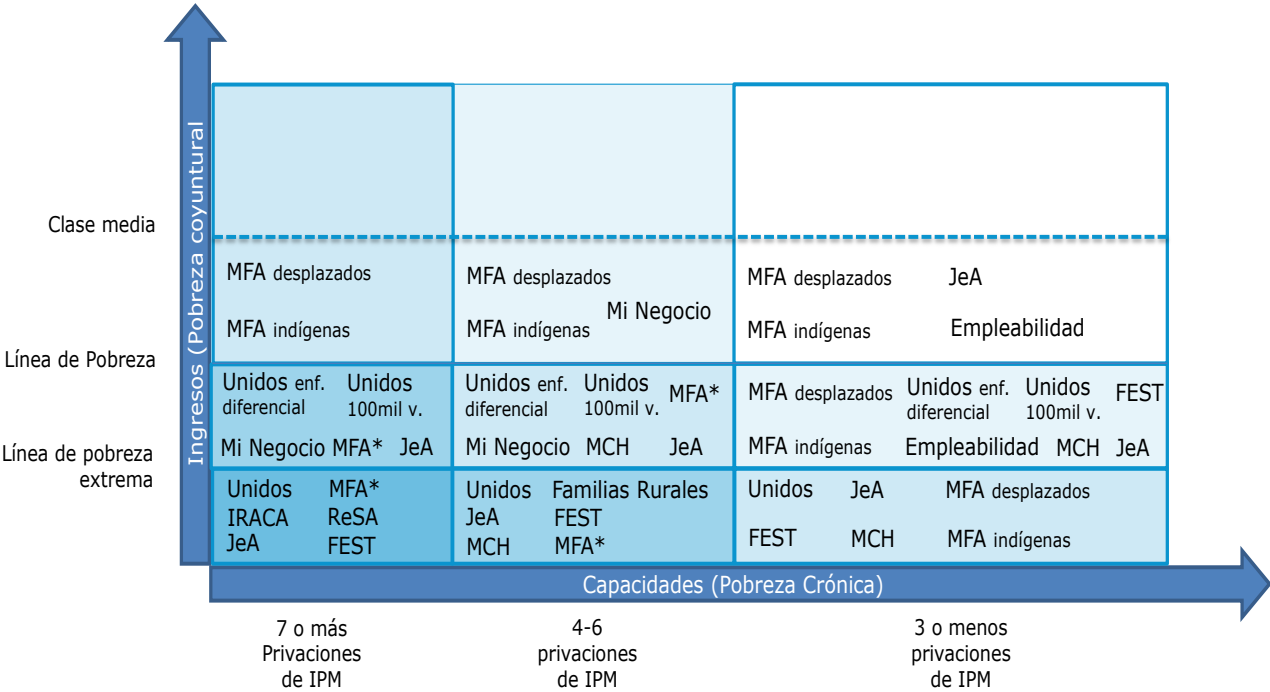


Fuente: tomado de (Tassara, Ibarra, & Vargas FAulbaum, 2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?*, Madrid, octubre 2015.

**Figura 2** Matriz de cobertura de programas en Chile



Para el caso de Colombia la distribución es la siguiente:



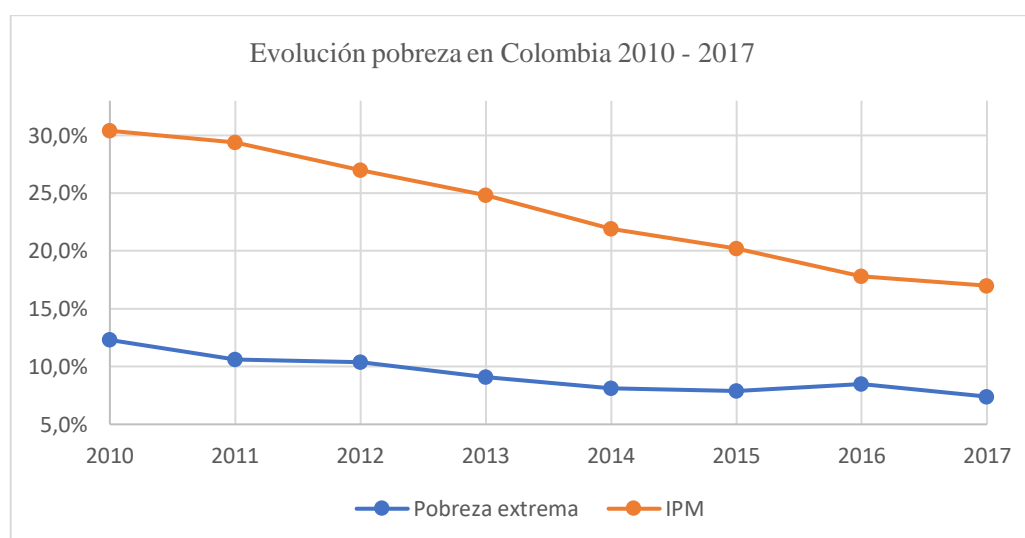
Fuente: tomado de (Prosperidad Social, 2019). Guía PARA LA GESTIÓN Y ARTICULACIÓN DE LA OFERTA EN EL TERRITORIO 2019. Bogotá D.C. 2019.

Figura 3 Población atendida por Prosperidad Social

Como se observa en las dos ilustraciones anteriores y se comentó con anterioridad, las acciones en Colombia van dirigidas simplemente a la población que se encuentra en un tipo de pobreza; caso contrario a Chile donde el enfoque de atención está determinado por la etapa de vida y sus programas también atienden la población que no está en pobreza. En el tema de los programas de transferencias monetarias, Chile tiene una ventaja frente a Colombia, pues su atención tiene cierta duración, comprometiendo a las personas a usar

estos recursos y pensar más allá, mientras que en Colombia el programa de Familias no tiene una duración ni un método claro para la promoción de familias acompañadas.

Ahora bien, es necesario ver la evolución de las cifras de pobreza y ver si los programas desarrollados han aumentado o disminuido la pobreza en estos países y así, al final de la Investigación, poder concluir y dar recomendaciones de aplicación de políticas Chilenas en Colombia.

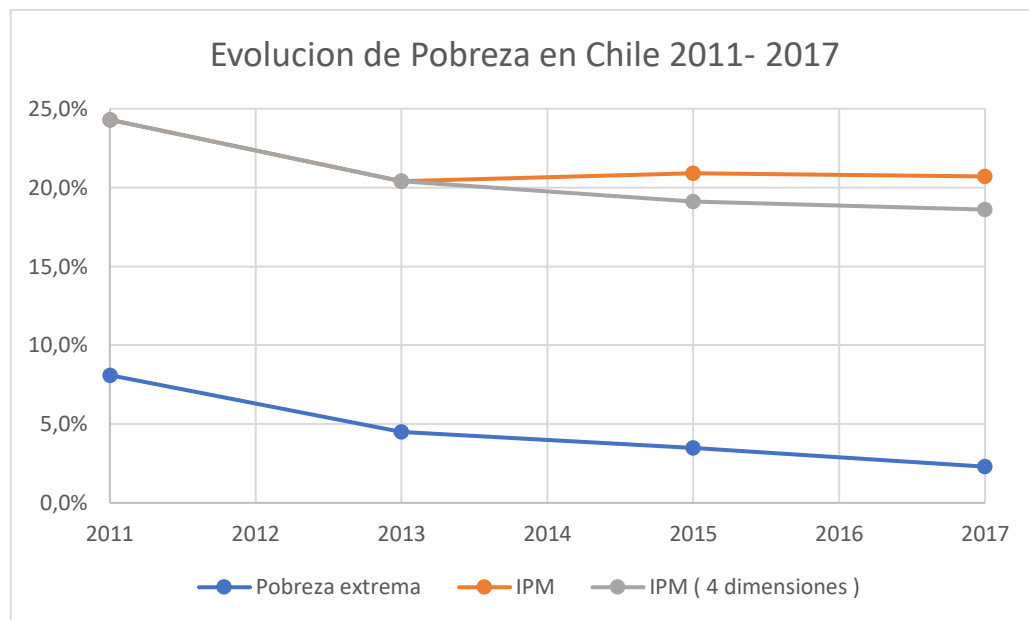


Fuente: Elaboración propia con datos básicos de (DANE, 2018). Boletín técnico Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia año 2017, Bogotá D.C 22 de marzo 2018.

*Figura 4 Evolución de la pobreza extrema y multidimensional en Colombia 2010-2017*

Para Colombia el índice de pobreza extrema muestra una disminución mínima a lo largo de los 7 años, pues la reducción se traduce en apenas 4,9%; totalmente lo contrario al índice de pobreza multidimensional que muestra una disminución de 13,4%, en estos años. Se podría decir que la Red UNIDOS ha aportado un mayor beneficio, pues contempla indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional y la reducción en este

indicador es notable, mientras que para la pobreza extrema uno de los objetivos de las transferencias monetarias condicionadas, es que las familias deben cumplir con ciertos requisitos para recibirlas, de lo cual se encarga Familias en Acción, y no se evidencia una eficiencia en esos años.



Fuente: Elaboración propia con datos básicos de (Ministerio de Desarrollo Social , 2018). SITUACIÓN DE POBREZA Síntesis de Resultados, Chile agosto 2018 y (CEPAL, 2019), Población en situación de pobreza extrema y pobreza según área geográfica (cifras nacionales).

*Figura 5* Evolución de la pobreza extrema y multidimensional en Chile 2011-2017.

Ahora para el caso de Chile, los datos muestran algo inverso, comparando con Colombia, pues la reducción significativa se encuentra en la pobreza extrema en los años mencionados, disminuyendo en 5,8%, mientras para la pobreza multidimensional apenas en un 3,6%; cabe aclarar que en 2015 este índice sufrió una modificación y se agregó una dimensión más; si se toman los datos sin la modificación, la reducción sería del 5,7% e iría de la mano con la pobreza extrema. Por lo que luego de implementar el programa

Ingreso Ético Familiar, el cual tiene transferencias monetarias y apoyo familiar, logró la reducción de la pobreza en materia monetaria y multidimensional en valores casi iguales.

### **Conclusiones y Recomendaciones**

La pobreza es algo que ha estado presente a lo largo de la historia en Colombia y Chile. Ambos países han realizado diferentes acciones para disminuirla. Según lo visto en el desarrollo de esta Investigación, un elemento en común fueron los programas de transferencias monetarias condicionadas, que, si bien son un mecanismo para la superación de la pobreza extrema, en Colombia no existe un sistema para garantizar la salida del programa, caso contrario a lo que sucede en Chile, donde las transferencias tienen una cierta duración.

Por otra parte, en temas de pobreza multidimensional en Colombia se maneja la Red Unidos, la cual aporta a las disminuciones de las dimensiones del índice y es notable la disminución de pobreza bajo esta medida; en Chile este acompañamiento ha trabajado de la mano de la mano con las transferencias monetarias, con su programa de Ingreso Ético Familiar, ha logrado que las disminuciones tanto de pobreza extrema como multidimensional vayan de la mano.

Por lo anterior, es necesario en Colombia replantear estos programas de acompañamiento familiar y transferencias monetarias, pues no se complementan de la manera adecuada. Además, es necesario reformular los programas de transferencias, pues se está cometiendo un gran error al no tener claro un sistema y promoción de las personas, ya que estos generan un asistencialismo crónico por parte del Estado a la población vulnerable y las disminuciones de pobreza, vistas desde los ingresos, estarían simplemente disfrazadas.

Ciertas cosas de las planteadas anteriormente se encuentran plasmadas en las bases del Plan Nacional Desarrollo Pacto por Colombia, pacto por la Equidad, el cual se desarrolla de 2018 a 2022, en la sección k del documento se encuentran las acciones para la superación de la pobreza y se plantea el ajuste de los programas para mejorar su focalización y cobertura, porque realmente es necesario replantear estos programas.

Una de las recomendaciones para tomar de Chile es la duración de las transferencias monetarias; éstas deben tener una duración y a la vez estar acompañadas con programas dirigidos y enfocados al desarrollo de capacidades, para que así las personas al superar la pobreza extrema no sean vulnerables a recaer. Los programas que más le aporrarían a esto serían los enfocados a la generación de ingresos, en el caso de comunidades alejadas o proyectos de seguridad alimentaria.

Para terminar, los conocimientos adquiridos durante estos años y en especial en el énfasis de política se lograron ver aplicados en esta etapa práctica, por lo que sería de gran importancia mantener estos temas de medición de pobreza dentro del plan de estudios, por si algún estudiante toma como opción ingresar a esta Entidad. En el tema de convenios, esta Práctica se realizó bajo el programa Estado Joven. Se sugiere tener en cuenta el adecuado diligenciamiento de los formatos por parte de la Universidad, dado lo estricto que son en las Cajas de Compensación. Como también informar con tiempo sobre la disponibilidad de cupos para realizar las Practicas.

## **Glosario**

### **Estrategia Unidos:**

Es una iniciativa de carácter nacional, transversal e intersectorial, coordinada por Prosperidad Social, que busca asegurar que los hogares más pobres y vulnerables del país puedan superar las condiciones que los mantienen en pobreza y pobreza extrema.

### **Ingreso ético familiar:**

Es un beneficio que otorga el Estado Chileno como apoyo directo a personas y familias de menores ingresos, para favorecer a las personas más vulnerables con el objetivo de superar la pobreza extrema. Funciona a través de programas que trabajan de manera personalizada en el ámbito social y laboral, promoviendo el desarrollo de la familia, su autonomía y potenciando además sus capacidades que le faciliten incorporarse al mundo del trabajo.

### **Línea de pobreza:**

Es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios) que permiten un nivel de vida adecuado en un país determinado”.

### **Línea de pobreza extrema o línea de indigencia monetaria:**

Valor que representa el ingreso mínimo necesario, por persona, para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos, que tenga los requerimientos calóricos adecuados.

**Más Familias en acción:**

Programa de Prosperidad Social que se ofrece a todas aquellas familias con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que requieren un apoyo económico para tener una alimentación saludable, controles de crecimiento y desarrollo a tiempo y permanencia en el sistema escolar.

**Oferta Social:**

Programas, proyectos, bienes y servicios que las entidades públicas brindan en todos los niveles territoriales, a los hogares vinculados a la Estrategia UNIDOS y comunidades focalizadas, con el fin de alcanzar los Logros Familiares y los compromisos dispuestos en los Planes Comunitarios, contribuyendo así a la superación de la pobreza.

**Pobreza monetaria:**

Ocurre cuando el ingreso mensual per cápita de un hogar se sitúa por debajo de la línea de pobreza monetaria

**Pobreza monetaria extrema:**

Ocurre cuando el ingreso mensual per cápita de un hogar se sitúa por debajo de la línea de indigencia (pobreza extrema) monetaria

**Transferencia monetaria condicionada - TMC:**

Es un incentivo económico entregado directamente a familias y personas.



## Referencias

- Agencia Presidencial para la Acción Social. (2010). *El camino recorrido Diez años Familias en Acción*. Bogotá, Colombia: Accion Social.
- Angulo Salazar, R., Díaz Cuervo, Y., & Pardo Pinzon, R. (8 de Noviembre de 2011). *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/382.pdf>
- CEPAL. (2019). *CEPALSTAT Bases de Datos*. Obtenido de <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3347&idioma=e>
- DANE. (22 de Marzo de 2018). *Boletín técnico Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia Año 2017*. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobrez\\_a\\_17.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobrez_a_17.pdf)
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (s.f.). *¿Quiénes somos?* Obtenido de <http://www.dps.gov.co/ent/gen/Paginas/inicio.aspx>
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2011). *Misión y Visión*. Obtenido de <http://www.dps.gov.co/ent/gen/SitePages/Misi%C3%B3n,%20visi%C3%B3n%20y%20objetivos.aspx>
- DPS. (3 de Noviembre de 2011). *Decreto número 4155 de 2011*. Obtenido de [http://www.dps.gov.co/ent/hum/SiteAssets/SitePages/Dec\\_planta\\_personal/Decreto%204155%20del%203%20diciembre%20de%202011.pdf](http://www.dps.gov.co/ent/hum/SiteAssets/SitePages/Dec_planta_personal/Decreto%204155%20del%203%20diciembre%20de%202011.pdf)

Ministerio de Desarrollo Social . (Agosto de 2018). *SITUACIÓN DE POBREZA Síntesis de Resultados*. Obtenido de [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados\\_pobreza\\_Casen\\_2017.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_pobreza_Casen_2017.pdf)

Ministerio Desarrollo Social. (12 de Agosto de 2014). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cuarto Informe del Gobierno de Chile*. Obtenido de [http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Cuarto\\_Informe\\_ODM.pdf](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Cuarto_Informe_ODM.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (Septiembre de 2015). *Objetivos de desarrollo del Milenio Informe 2015*. Obtenido de <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-odsinformedoc-2015.pdf>

Prosperidad Social. (2017). *GUÍA GENERAL ESTRATEGIA DE ACOMPAÑAMIENTO FAMILIAR Y COMUNITARIO*. Bogotá D.C., Colombia: Prosperidad Social.

Prosperidad Social. (Julio de 2018). *Estrategia Unidos contra la pobreza extrema amplía su operación*. Obtenido de <http://www.prosperidadsocial.gov.co/inf/not/Paginas/Estrategia-Unidos-contr-la-pobreza-extrema-ampl%C3%ADa-su-operaci%C3%B3n.aspx>

Prosperidad Social. (2019). *Guía PARA LA GESTIÓN Y ARTICULACIÓN DE LA OFERTA EN EL TERRITORIO 2019*. Bogota D.C.: Prosperidad Social.

Tassara, C., Ibarra, A., & Vargas FAulbaum, L. H. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid: Programa EUROsociAL.